

# **Evaluation de la procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral**

## **Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national**

du 20 juin 2013

---

*Remarque:* pour une lisibilité facilitée, les fonctions citées dans le présent rapport (directeur, secrétaire d'Etat, secrétaire général, chef de département, vice-chancelier, candidat, expert, etc.) ne sont la plupart du temps écrites qu'au masculin. Evidemment, elles s'appliquent chaque fois également au genre féminin.

---

## L'essentiel en bref

*La procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral fait l'objet de critiques récurrentes. Suite à l'inspection de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) concernant les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée en 2008, les CdG souhaitaient disposer d'une vue d'ensemble de la procédure de nomination. Une première tentative en 2009 s'étant heurtée à un problème d'accès aux informations, les CdG ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) en janvier 2012 de conduire une évaluation sur cette thématique. Pour ce faire, le CPA a étudié 37 nominations durant l'année 2012 et a procédé à des comparaisons avec 44 cas datant de 2009 à 2011. Des entretiens ont été réalisés au sein de l'administration et avec des experts du domaine du recrutement de cadres supérieurs. L'analyse s'est également fondée sur l'ensemble de la documentation à disposition du Conseil fédéral lors de ces nominations.*

### Aperçu des résultats

*La procédure de nomination des cadres supérieurs se caractérise par le fait qu'elle relève essentiellement des départements. Le Conseil fédéral n'intervient pas, sauf exception, dans ce processus. La compétence de nomination du Conseil fédéral s'avère donc être presque exclusivement formelle. Au cours des 81 nominations analysées, effectuées par le Conseil fédéral entre 2009 et 2012, aucun co-rapport n'a été rédigé par un département, aucune audition d'un candidat n'a été menée par le Conseil fédéral, aucune proposition n'a été formellement refusée par le Conseil fédéral. Dans un cas, l'accueil partagé réservé à la candidature proposée par un département a conduit au retrait de cette proposition par le département.*

*La qualité des procédures menées à l'échelle du département est donc capitale. Pourtant, le Conseil fédéral valide la proposition du département sans garantie que le processus de sélection satisfasse à des règles élémentaires (transparence et qualité du processus de sélection, motifs de renoncement à la mise au concours, résultat du contrôle de sécurité connu) et sans connaissance détaillée de celui-ci.*

### D'excellentes procédures et des mauvaises

*Les procédures de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral sont le fruit de processus très variables dans leur qualité, leurs composants et leur transparence.*

*Ainsi cohabitent des nominations fondées sur des processus de bonne qualité (17 cas), sur des processus de qualité moyenne (9 cas) et sur des processus souffrant de plusieurs faiblesses (11 cas).*

*Au final, certaines pratiques des départements sont exemplaires: recherche de candidatures par la mise au concours complétée d'approches directes, professionnelles, de candidats; processus de sélection intégrant des avis internes et externes. D'autres pratiques sont sujettes à caution: palette d'instruments incomplète, manque d'objectivité, absence de candidatures alternatives considérées.*

---

## **Des processus de carrière militaire et de carrière diplomatique adéquats dans leur conception mais pas toujours rigoureux dans leur mise en œuvre**

*Les processus de carrière militaire et diplomatique se caractérisent par des instruments de suivi, d'appréciation et de planification adéquats. Les nominations ne respectent cependant pas toutes de manière rigoureuse les processus établis. Les outils tels que la planification de la relève dans le cadre militaire ou les assessments dans le cadre diplomatique apparaissent comme la justification fondamentale de la sélection dans certains cas. Dans d'autres cas, la planification n'est pas respectée, l'assessment n'est pas conduit, son résultat n'est pas disponible ou encore, le candidat est choisi alors qu'il n'avait pas été recommandé à l'issue de l'assessment. Ainsi, dans cinq des onze cas d'officiers généraux (carrière militaire), la personne nommée n'était pas prévue de manière spécifique dans la planification; sur les neuf nouveaux chefs de missions (carrière diplomatique), six avaient été recommandés à la suite de l'assessment, étape élémentaire du processus de promotion, avant que la proposition soit transmise au Conseil fédéral.*

*Sous couvert d'un système de carrière peuvent ainsi se cacher différents processus.*

## **Des bases d'informations écrites très souvent incomplètes**

*Les propositions soumises au Conseil fédéral font omission des critères de sélection les plus pointus par peur d'indiscrétions. Cela conduit à ce que le Conseil fédéral ne puisse pas disposer à l'avance d'informations complètes relatives à un objet qu'il doit traiter. Des informations complémentaires sont parfois données par oral lors de la séance du Conseil fédéral.*

*Par ailleurs, les informations relatives au contrôle de sécurité fournies au Conseil fédéral sont parfois incomplètes.*

## **Des pratiques peu sérieuses en matière de contrôle de sécurité**

*Le fait que la moitié des décisions du Conseil fédéral sont prises sans connaître le résultat du contrôle de sécurité et que les démarches en la matière soient souvent entreprises après la nomination dénotent le peu de sérieux avec lequel la question du risque est abordée, ou alors le caractère alibi de cette démarche.*

*Le DDPS se distingue car toutes les propositions de nomination étudiées en 2012 ont été transmises au Conseil fédéral une fois le résultat du contrôle de sécurité connu.*

## **Des processus parfois peu transparents voire non reconstituables**

*Le Conseil fédéral avait annoncé, dans son avis relatif à l'inspection de la CdG-N sur l'affaire Nef, qu'il prendrait les dispositions nécessaires afin d'assurer en tout temps la possibilité de reconstituer le processus de sélection quant à son déroulement, à la procédure et à la décision. Malgré cela, six des 37 nominations n'ont pu être appréciées faute d'informations et de possibilité de reconstitution du processus.*

---

## **Des informations parfois lacunaires à disposition du chef de département**

*Le Conseil fédéral avait aussi annoncé, dans son avis relatif à l'inspection de la CdG-N sur l'affaire Nef, que pour chaque décision concernant le personnel qui doit être prise à son niveau, des données de base seraient mises à disposition du chef ou de la cheffe du département compétent. Si ces informations sont à disposition du chef de département dans certains cas, elles ne le sont pas systématiquement.*

## **Une délégation de compétences sans contrôle**

*Le Conseil fédéral tient un rôle très limité dans la procédure de nomination des cadres supérieurs. Le Conseil fédéral décide sans garantie concernant la qualité de la procédure de nomination menée au niveau des départements.*

*Les informations transmises actuellement au Conseil fédéral servent davantage à répondre à des exigences formelles (quant au contenu de la proposition soumise au Conseil fédéral) plutôt qu'à satisfaire un besoin du Conseil fédéral. En effet, hormis le nom de la personne proposée, les informations les plus décisives (critères de sélection, candidatures alternatives) ne figurent pas dans la proposition.*

*En outre, le Conseil fédéral prend ses décisions sans garantie de la qualité de la procédure. Le Conseil fédéral valide la proposition du département sans contrôle ou connaissance approfondie de la manière dont la sélection a été effectuée et sans avoir fixé des étapes ou des critères minimums à respecter.*

*Une prise en main stratégique de la procédure de nomination par le Conseil fédéral fait défaut: que ce soit au niveau de la gestion de la relève, des opportunités de synergies (analyse de besoin), du partage des réseaux de connaissances (stratégie de recherche) ou encore du processus de sélection (garantie de la qualité), le Conseil fédéral n'est pas impliqué.*

*Cette faible implication du Conseil fédéral pose la question de la pertinence de sa compétence de nomination, qui est justifiée en premier lieu par son aspect symbolique.*

## **Des bases normatives limitées**

*Les bases normatives, qui concernent la procédure de nomination des cadres supérieurs, définissent les fonctions pour lesquelles le Conseil fédéral est compétent ainsi que deux éléments de la procédure, à savoir le principe de la mise au concours des postes et celui des contrôles de sécurité relatifs aux personnes. Bien que ces règles soient relativement limitées, elles soulèvent tout de même des interrogations. En effet, se pose la question de la pertinence de la compétence de nomination au niveau du Conseil fédéral étant donné que la plupart des nominations ne suscite aucun débat, voire aucun intérêt de la part des autres départements.*

## **Table des matières**

<b>L'essentiel en bref</b>	<b>2710</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>2714</b>
1.1 Contexte et motif d'évaluation	2714
1.2 Objet de l'évaluation	2716
1.3 Méthode	2718
1.4 Structure du rapport	2719
<b>2 Nomination de cadres supérieurs par le Conseil fédéral</b>	<b>2719</b>
2.1 Bases normatives	2719
2.2 Nominations analysées	2722
<b>3 Résultats</b>	<b>2723</b>
3.1 Analyse du besoin	2723
3.2 Stratégie de recherche	2725
3.3 Processus de sélection	2728
3.4 Bases d'information du Conseil fédéral	2732
3.5 Utilisation de la marge de manœuvre par le Conseil fédéral	2737
3.6 Bases normatives	2738
3.7 Processus de carrière militaire	2738
3.8 Processus de carrière diplomatique	2740
<b>4 Conclusions</b>	<b>2742</b>
4.1 D'excellentes procédures et des mauvaises	2742
4.2 Des processus de carrière adéquats dans leur conception mais pas toujours rigoureux dans leur mise en œuvre	2743
4.3 Des bases d'information très souvent incomplètes	2744
4.4 Des pratiques peu sérieuses en matière de contrôle de sécurité	2744
4.5 Des processus parfois peu transparents voire non restructurables	2745
4.6 Des informations parfois lacunaires à disposition du chef de département	2745
4.7 Une délégation de compétences sans contrôle	2745
4.8 Des bases normatives limitées	2746
<b>Liste des abréviations</b>	<b>2747</b>
<b>Liste des interlocuteurs</b>	<b>2748</b>
<b>Impressum</b>	<b>2750</b>

# Rapport

Ce rapport présente les principaux résultats de l'évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA). La description détaillée des analyses et des critères sur lesquels se fondent les appréciations figure dans l'annexe<sup>1</sup>.

## 1 Introduction

### 1.1 Contexte et motif d'évaluation

#### Des nominations qui font débat

Les nominations de cadres supérieurs de la Confédération font régulièrement l'objet de controverses. La résiliation d'un commun accord du contrat de travail de Roland Nef au poste de chef de l'armée huit mois après son entrée en fonction, début 2008, avait défrayé la chronique et déclenché une inspection de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N)<sup>2</sup>. La presse émet régulièrement des critiques<sup>3</sup> lorsque la proximité avec le chef de département apparaît comme le critère prépondérant de la nomination d'un directeur d'office ou lorsqu'en changeant de département, les chefs emmènent leurs proches cadres supérieurs. Le Parlement s'est aussi interrogé sur ces questions par l'intermédiaire de différentes interventions parlementaires<sup>4</sup>.

#### Blocage du Conseil fédéral

Dans ce contexte, et après l'affaire Nef, les CdG avaient chargé, le 23 janvier 2009, le CPA de procéder à une évaluation des modalités de la nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral. Celle-ci avait toutefois dû être interrompue car les

<sup>1</sup> Evaluation de la procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral. Annexe au rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national du 20 juin 2013. L'annexe au rapport est publiée en version originale française sur Internet sous: [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration > Publications.

<sup>2</sup> Circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée, rapport de la CdG-N du 28.11.2008 (FF 2009 2989).

<sup>3</sup> En 2012, la nomination d'un secrétaire d'Etat hors du sérail diplomatique ou d'un chef des forces aériennes non pilote avait aussi suscité quelques questions. La même année, l'indiscrétion par laquelle le public avait pris connaissance de la proposition initiale au Conseil fédéral relative au secrétaire d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation, retirée ensuite par le chef de département, avait fait couler beaucoup d'encre sur la procédure de nomination par le Conseil fédéral et sur les propositions qui lui sont soumises.

<sup>4</sup> Question 09.5257 (Stahl) Nomination du directeur de l'OFSP. La procédure de sélection était-elle juste? Interpellation 10.3620 (Reimann) SSR. Nomination du directeur général. Question 10.5181 (Rickli) Nomination du directeur général de la SSR. Question 12.5287 (Vogler) Nomination d'un nouveau chef des Forces aériennes. Un choix pertinent? Le volonté du Conseil fédéral de conserver la plus grande marge de manœuvre dans ces affaires s'illustre par sa réponse au postulat de la Commission de la politique de sécurité (Postulat 08.3447 «Sélection des cadres. Rapport»). Réponse du Conseil fédéral du 26.9.2008). Dans cette réponse, le Conseil fédéral a communiqué qu'il renonçait délibérément à standardiser le recrutement des cadres supérieurs ou à fixer des critères uniformes en la matière afin de tenir compte de l'hétérogénéité de l'administration fédérale et des différents profils d'exigences liés aux postes correspondants.

droits à l'information des CdG étaient contestés par le Conseil fédéral, ce qui empêchait un accès aux données nécessaires à l'évaluation. Entre-temps, les droits à l'information ont été précisés et sont en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012<sup>5</sup>.

### **Relance de l'évaluation**

Suite au rapport de la CdG-N concernant l'affaire Nef, le Conseil fédéral avait annoncé quelques mesures d'optimisation<sup>6</sup> dans sa prise de position du 22 avril 2009<sup>7</sup>. Dans sa lettre du 4 septembre 2009, la CdG-N avait cependant estimé que ces mesures ne témoignaient pas d'une réflexion de fond sur le rôle du Conseil fédéral lors de la nomination des plus hauts cadres. Puis, dans son rapport sur la mise en œuvre des recommandations du 21 avril 2010, le Conseil fédéral avait précisé quelques éléments en rapport avec les informations à lui fournir<sup>8</sup>.

La procédure de nomination suscitant toujours les mêmes interrogations, la sous-commission compétente de la CdG-N avait décidé, lors de sa séance du 30 juin 2011, de charger le CPA de préparer une nouvelle proposition d'évaluation en prévision de l'entrée en vigueur des nouveaux droits à l'information. Cette décision avait été validée par les CdG dans le cadre de l'élaboration de leur programme annuel, le 27 janvier 2012.

Afin de faciliter la démarche d'évaluation et d'informer les départements sur ses buts, la procédure d'évaluation a été présentée par le CPA à la Conférence des Secrétaires généraux des départements le 23 mars 2012.

### **Questions d'évaluation**

Cette évaluation vise à répondre aux questions suivantes:

- La procédure de nomination des cadres supérieurs de l'administration est-elle appropriée?
  - L'analyse du besoin est-elle adéquate?
  - La stratégie de recherche est-elle adaptée?
  - Le processus de sélection est-il complet, objectif et cohérent?
  - Le Conseil fédéral se base-t-il sur des informations complètes et de qualité?
  - Le Conseil fédéral se donne-t-il les moyens de remplir sa compétence de nomination?
- Les bases normatives sont-elles adéquates?

<sup>5</sup> Art. 153 de la Loi sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl; RS **171.10**).

<sup>6</sup> Ces mesures sont: désignation d'une seule personne ou d'un seul service responsable pour l'ensemble du processus de sélection, transmission au Conseil fédéral par le département compétent de brèves informations anonymisées sur le processus de sélection et ses résultats.

<sup>7</sup> Rapport de la CdG-N du 28.11.2008 sur les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée. Avis du Conseil fédéral du 22.4.2009 (FF **2009** 3045).

<sup>8</sup> Ces informations sont: personne responsable de la sélection, nombre de candidatures selon le sexe et la langue maternelle, informations sur le déroulement de la procédure de sélection et sur les instruments utilisés, critères décisifs de sélection et note concernant le contrôle de sécurité relatif aux personnes.

Conformément au mandat donné par la CdG-N, la présente évaluation se concentre sur la procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral ainsi que sur la pertinence des bases légales. Elle ne porte donc *aucun jugement sur la qualité des personnes* nommées à la fin du processus.

Le modèle d'analyse de la procédure de nomination des cadres supérieurs s'articule en quatre phases distinctes communément acceptées dans la pratique et dans la littérature<sup>9</sup>:

1. *L'analyse du besoin*: lorsqu'une vacance se profile, le chef du département peut examiner l'opportunité du maintien de la fonction, de son contenu et de son affectation à une classe salariale, en particulier lorsqu'une réorganisation ou une fusion se dessine ou en cas de changement du contexte politique.

Cette analyse aboutit à l'adaptation si nécessaire de la *description de fonction* et du *profil d'exigences*.

2. *La recherche de candidatures*: une fois l'analyse du besoin conduite et le cas échéant le profil précisé, le département décide de la stratégie de recherche de candidatures. Différents instruments non exclusifs sont possibles, tels que la mise au concours, ou l'approche directe de candidats (internes et externes) par l'intermédiaire ou non d'un expert du domaine.

Cette phase permet de disposer de *candidatures*.

3. *Le processus de sélection*: un processus de sélection itératif permet de réduire le nombre de candidats retenus pour la sélection finale. Ce processus peut comporter un tri des dossiers de candidature, des entretiens, des tests en situation, des tests de personnalité, des expertises graphologiques, des examens effectués par un centre d'évaluation ou des demandes de références. Le candidat doit également être soumis à un contrôle de sécurité.

Ce processus aboutit au choix d'*un candidat* par le département.

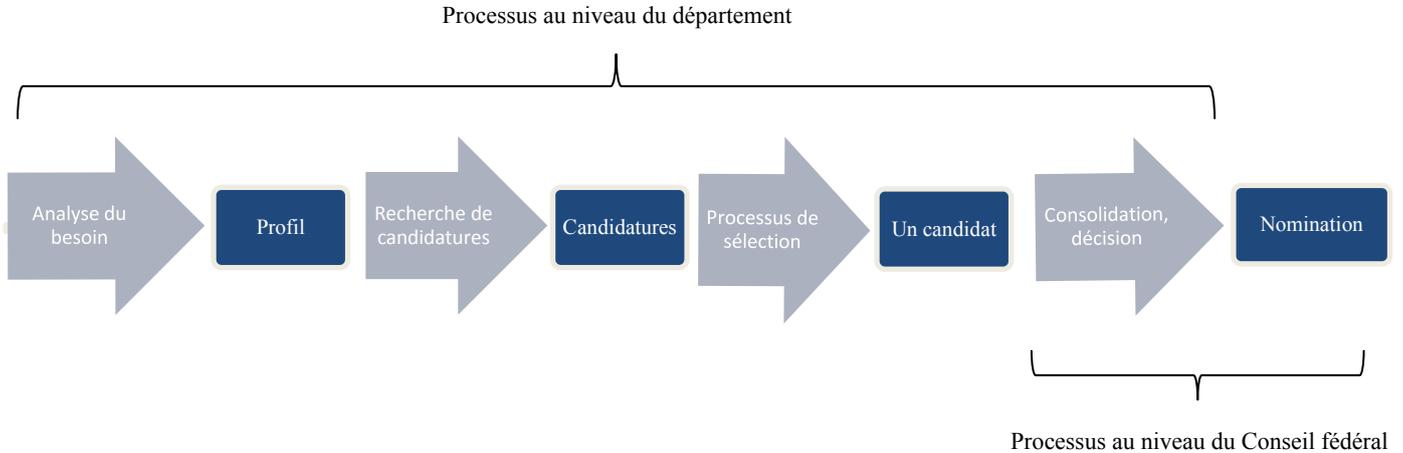
4. *La consolidation (décision)*: le chef de département transmet sa proposition à tous les autres chefs de département avant la séance du Conseil fédéral. Ces derniers en prennent connaissance et ont la possibilité de rédiger un co-rapport, le cas échéant.

Le Conseil fédéral procède à la *nomination* du cadre supérieur lors de sa séance.

<sup>9</sup> Voir par exemple Emery, Yves et Gonin, François (2006): *Dynamiser la gestion des ressources humaines*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

**Objet d'analyse: la procédure de nomination**

*Illustration 1*



### 1.3 Méthode

Pour être en mesure de répondre aux questions posées, le CPA a eu recours à plusieurs sources d'informations et formes de collecte de données<sup>10</sup>.

L'évaluation a été effectuée sur la base d'une analyse des 37 nominations effectuées en 2012 par le Conseil fédéral et répondant aux critères de sélection<sup>11</sup>, d'une comparaison avec 44 nominations datant de 2009 à 2011 ainsi que d'une mise en perspective consistant à apporter un éclairage externe de la part d'experts en matière de recrutement de cadres supérieurs.

L'étude de la documentation relative aux 37 nominations de 2012, d'une part, et les entretiens conduits dans les départements avec les secrétaires généraux et chefs des ressources humaines (28 personnes<sup>12</sup> ont été rencontrées lors de 31 entretiens), d'autre part, ont permis d'établir la partie du processus de nomination se déroulant à l'échelon du département (illustration 1).

Les entretiens menés dans les départements, mais surtout l'étude des 37 propositions soumises au Conseil fédéral et des décisions y relatives ont servi à l'appréciation des bases d'information du Conseil fédéral.

L'évolution, le cas échéant, des pratiques en matière de nomination a été évaluée par l'analyse des données relatives à 44 nominations datant de 2009 à 2011.

Enfin, des entretiens ont été conduits avec des experts en recrutement de cadres supérieurs afin d'apporter un éclairage complémentaire (sept entretiens avec huit experts en 2012, cinq entretiens avec six experts en 2009).

Le tableau 1 précise pour chaque question d'évaluation, les critères d'appréciation et la manière de les qualifier. Afin de faciliter la lecture du rapport, les qualificatifs d'appréciations ont été unifiés (bonne, moyenne, faible)<sup>13</sup>.

Tableau 1

#### Questions et bases d'évaluation

Questions	Critères
<i>La procédure de nomination est-elle appropriée?</i>	
<i>Adéquation de l'analyse du besoin</i> Chapitre 3.1 (chapitre 3.7 pour la carrière militaire et chapitre 3.8 pour la carrière diplomatique)	Pertinence de la description de fonction et du profil d'exigences Réflexion en matière d'adaptation des tâches, de refonte du poste, de réorganisation de l'unité
<i>Adéquation de la stratégie de recherche</i> Chapitre 3.2 (chapitre 3.7 pour la carrière militaire et chapitre 3.8 pour la carrière diplomatique)	Cohérence des instruments de recherche avec l'analyse du besoin Couverture du marché par les instruments Motifs concernant l'absence de mise au concours

<sup>10</sup> Cf. Annexe au rapport, chapitre 1.5.

<sup>11</sup> Cf. Annexe au rapport, chapitre 1.4. Ces critères sont: première nomination en tant que chef de mission pour les nominations relevant de la carrière diplomatique en 2012; toutes les nominations effectués par le Conseil fédéral en 2012, à l'exception des secrétaires généraux des départements.

<sup>12</sup> Cf. Liste des personnes interrogées à la fin du rapport.

<sup>13</sup> Cf. Annexe au rapport, chapitre 1.3.

Questions	Critères
<i>Adéquation du processus de sélection</i> Chapitre 3.3 (chapitre 3.7 pour la carrière militaire et chapitre 3.8 pour la carrière diplomatique)	Palette d'instruments complète Les instruments utilisés sont complémentaires Objectivité de la procédure Application similaire des instruments aux candidats, participation aux entretiens, regard extérieur Cohérence de la procédure au niveau temporel et des instruments déployés Implication du chef de département dans la procédure
<i>Qualité des bases d'information du Conseil fédéral</i> Chapitre 3.4 (chapitre 3.7 pour la carrière militaire et chapitre 3.8 pour la carrière diplomatique)	Proposition au Conseil fédéral (complète)
<i>Utilisation de la marge de manœuvre par le Conseil fédéral</i> Chapitre 3.5	Appréciation partielle <sup>14</sup> Présence d'indices relatifs à une action: co-rapport, décision, audition
<i>Les bases légales sont-elles adéquates?</i> Chapitre 3.6	Pertinence des bases légales

## 1.4 Structure du rapport

Le chapitre 2 décrit tout d'abord les bases normatives en rapport avec la nomination des cadres supérieurs puis précise le nombre et la répartition des cas étudiés dans la présente évaluation. Le chapitre 3 présente les résultats de l'évaluation pour les nominations de directeur, secrétaire d'Etat ou directeur suppléant, puis pour les nominations relevant des processus de carrière militaire ou de carrière diplomatique. Le chapitre 4 met en évidence les points clés de l'évaluation.

## 2 Nomination de cadres supérieurs par le Conseil fédéral

### 2.1 Bases normatives

Les bases normatives qui concernent la procédure de nomination des cadres supérieurs sont relativement limitées. Elles définissent notamment les fonctions pour lesquelles le Conseil fédéral est compétent ainsi que deux éléments de la procédure, à savoir le principe de la mise au concours des postes et celui des contrôles de sécurité relatifs aux personnes.

<sup>14</sup> Les débats du Conseil fédéral ne pouvant pas être pris en considération étant donné leur confidentialité, il n'est pas possible d'apporter une appréciation complète de la situation.

## Compétences de nomination du Conseil fédéral

L'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers)<sup>15</sup> désigne les fonctions dont les titulaires sont directement nommés par le Conseil fédéral (art. 2, al. 1). Il s'agit des secrétaires d'Etat, des directeurs d'office, de leurs suppléants et des personnes exerçant des responsabilités comparables au sein des départements, des officiers généraux, des secrétaires généraux des départements et de leurs suppléants, des vice-chanceliers de la Confédération et des chefs de mission.

## Prescriptions en matière de mise au concours des postes

Chaque poste vacant de l'administration fédérale doit en principe faire l'objet d'une mise au concours publique (art. 7 LPers)<sup>16</sup>. Les dispositions d'exécution règlent les exceptions. L'art. 22 OPers stipule ainsi que les postes à pourvoir dans l'administration fédérale sont mis au concours au moins dans le bulletin électronique des postes vacants de la Confédération, sur Internet.

L'al. 2 fixe les critères qui permettent de renoncer à une mise au concours publique, à savoir lorsque le poste est à pourvoir pour une durée n'excédant pas une année, par recrutement interne au sein de l'unité administrative ou par voie d'échange temporaire de personnel.

Enfin, pour autant qu'ils en informent le DFF, les départements peuvent, pour de justes motifs, renoncer au cas par cas à la mise au concours publique ou prévoir exceptionnellement un autre mode de mise au concours publique (al. 3).

## Prescriptions en matière de contrôles de sécurité relatifs aux personnes

La loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (art. 19 à 21 LMSI)<sup>17</sup> ainsi que l'ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP)<sup>18</sup> règlent les conditions et les modalités de ce type de contrôle.<sup>19</sup>

L'art. 12, al. 2, OCSP précise qu'il incombe au service spécialisé en matière de contrôles de sécurité relatifs aux personnes de la Chancellerie fédérale (CSP ChF)<sup>20</sup> de procéder au contrôle de sécurité élargi avec audition pour les personnes nommées par le Conseil fédéral.<sup>21</sup>

Dans le cadre de son inspection relative aux circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée, la CdG-N avait constaté que le contrôle de sécurité n'avait été effectué qu'après sa nomination, et qu'il était très courant que cela se fasse dans cet ordre. Lors de l'examen des bases légales réglant cette question, elle avait aussi relevé que la teneur de l'art. 19, al. 3, LMSI était différente selon la langue officielle utilisée: tandis que le texte allemand prévoyait que le contrôle soit effectué «avant que le poste ou la fonction ne soit attribuée», ce qui

<sup>15</sup> RS 172.220.111.3

<sup>16</sup> RS 172.220.1

<sup>17</sup> RS 120

<sup>18</sup> RS 120.4

<sup>19</sup> La LMSI définit notamment les personnes assujetties aux contrôles en fonction du type et de leur accès aux informations sensibles (art. 19), la teneur de ces contrôles (art. 20) ainsi que les modalités d'exécution (art. 21).

L'art. 9 et ss OCSP détermine trois degrés de contrôles différents: un contrôle de sécurité de base, un contrôle de sécurité élargi et un contrôle de sécurité élargi avec audition.

<sup>20</sup> Le service spécialisé du DDPS (CSP DDPS) conduit tous les autres contrôles de sécurité.

<sup>21</sup> A l'exception des vice-chanceliers dont le contrôle de sécurité incombe au service spécialisé du DDPS.

était souvent interprété comme voulant signifier «avant l'entrée en fonction» ou «avant la prise de fonction», la formulation française prévoyait, elle, que le contrôle de sécurité soit effectué «avant la nomination à la fonction»<sup>22</sup>.

La révision de l'art. 19, al. 3, LMSI, entrée en vigueur le 16 juillet 2012 corrige cette erreur. Dans sa nouvelle teneur, l'article prévoit désormais que le contrôle de sécurité est effectué dans le cas des nominations par le Conseil fédéral, avant la proposition de nomination ou d'attribution de la fonction.

### **Prescriptions en matière d'évaluation de fonction**

Selon l'Arrangement 2009<sup>23</sup> entre la Délégation des finances et le Conseil fédéral sur la surveillance des affaires relatives au droit du personnel, les départements soumettent à la Délégation des finances pour approbation les mesures individuelles suivantes, avant qu'elles n'entrent en vigueur:

- Classement de postes dans les classes de salaire 32 et supérieures ou passage de postes existants dans les classes de salaire 32 ou supérieures (art. 36 OPers).
- Changement de la dénomination de certaines fonctions en «directeur adjoint» ou «secrétaire général adjoint».

Il convient de préciser que les cadres supérieurs nommés par le Conseil fédéral sont tous de classe 32 ou supérieure.

### **Développement des cadres**

La gestion de la relève et le développement des cadres sont des aspects qui sont aussi mentionnés dans les bases légales. Selon l'art. 4, al. 2, let. c, de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers)<sup>24</sup> relatif à la politique du personnel de la Confédération, l'employeur met en œuvre les mesures propres à assurer la formation et la relève des cadres ainsi que le développement des capacités de gestion.

### **Motifs de résiliation du contrat de travail**

Selon l'art. 12, al. 6, let. f, LPers, il y a motif de résiliation ordinaire par l'employeur en cas de disparition de l'une des conditions d'engagement fixées dans la loi ou dans le contrat de travail. L'art. 26 OPers précise ces conditions d'engagement fixées dans le contrat de travail. Ainsi, le contrat de travail conclu avec les secrétaires d'Etat, les directeurs d'office et les vice-chanceliers de la Confédération prévoit que la cessation de toute collaboration fructueuse avec respectivement le chef de département et le chancelier de la Confédération constitue un motif de résiliation ordinaire du contrat par l'employeur (al. 1). En outre, le contrat de travail conclu avec les secrétaires généraux prévoit qu'il y a motif de résiliation ordinaire du contrat de travail par l'employeur lorsque le chef de département entend ne plus poursuivre sa collaboration avec lesdites personnes (al. 3).

<sup>22</sup> Cf. ch. 3.2 et ch. 4.2.2.4 du rapport de la CdG-N du 28.11.2008 sur les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée (FF 2009 2989). Cf. Contrôle de suivi de l'inspection relative aux circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 12 avril 2013 (FF 2013 5619).

<sup>23</sup> Arrangement 2009 entre la Délégation des finances des chambres fédérales et le Conseil fédéral sur la surveillance des affaires relatives au droit du personnel.

<sup>24</sup> RS 172.220.1

Ces motifs ont conduit à ne pas retenir les nominations des secrétaires généraux dans l'analyse étant donné les relations encore plus directes qu'ils entretiennent avec les chefs de département.

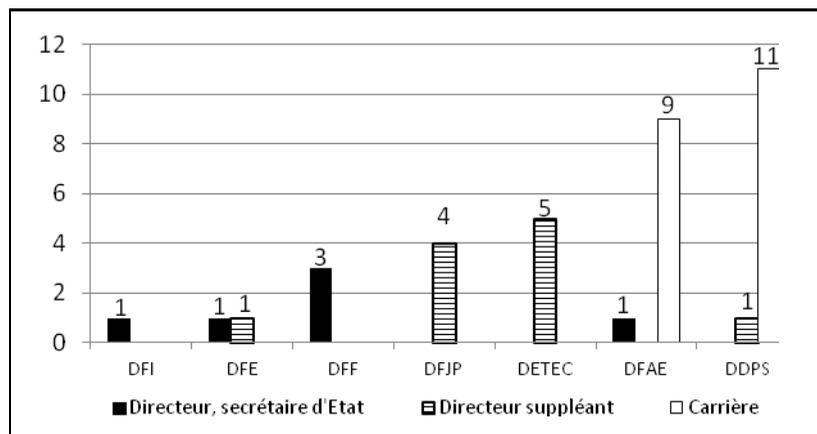
## 2.2 Nominations analysées

Parmi les nominations répertoriées en 2012, 37 nominations répondaient aux critères de sélection<sup>25</sup>. L'illustration 2 illustre la répartition de ces nominations par département ainsi que par fonction:

- quatre directeurs dont trois au DFF et un au DFI;
- deux secrétaires d'Etat, l'un au DFE et l'autre au DFAE;
- onze directeurs suppléants dont un au DFE, un au DDPS, quatre au DFJP et cinq au DETEC;
- les processus de carrière du DDPS et du DFAE regroupent un nombre important de nominations avec respectivement onze et neuf cas.

*Illustration 2*

### Analyses de cas par département et par fonction (2012)



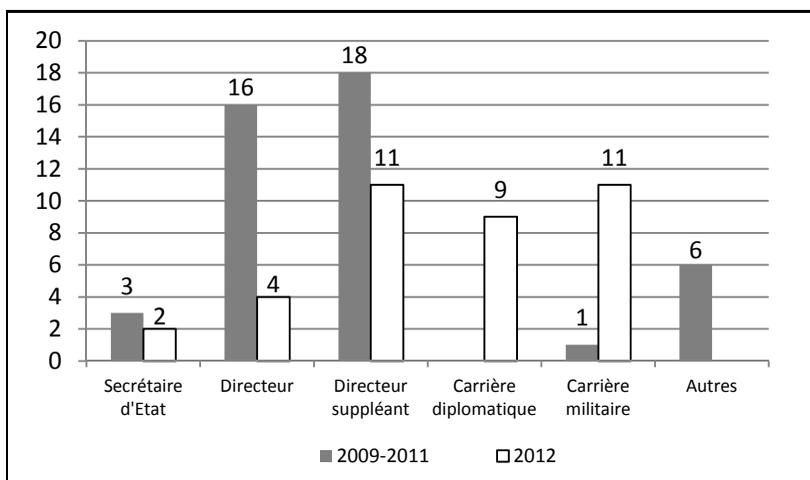
Les 37 analyses de cas menées en 2012 ont été complétées par des comparaisons avec 44 nominations datant de 2009 à 2011. L'illustration 3 présente la répartition de l'ensemble de ces nominations selon les fonctions.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Cf. Annexe au rapport, chapitre 1.4.

<sup>26</sup> Etant donné le nombre élevé de nominations issues des processus de carrière diplomatique et de carrière militaire, ces nominations n'ont pas été prises en considération pour la période 2009 à 2011.

Les six nominations classées sous «autres» sont des nominations ad intérim ou des nominations relatives à des créations de fonctions particulières.

## Répartition des cas selon les fonctions (81 cas 2009 à 2012)



### 3 Résultats

Les résultats sont présentés de manière successive par rapport aux questions d'évaluations (chap. 3.1 à 3.6)<sup>27</sup> (tableau 1) pour les nominations de directeur, secrétaire d'Etat ou directeur suppléant (analyse de 17 nominations en 2012 et comparaison avec 44 nominations entre 2009 et 2011).

Les résultats de l'analyse des nominations issues des processus de carrière militaire (onze cas) ou de carrière diplomatique (neuf cas) sont présentés sous une forme différente (chap. 3.7 et 3.8)<sup>28</sup> étant donné que les étapes de la procédure (analyse du besoin, stratégie de recherche, processus de sélection) sont parfois regroupées. L'analyse des processus de carrière se base uniquement sur les nominations effectuées en 2012.

#### 3.1 Analyse du besoin

L'analyse du besoin constitue une étape fondamentale avant le lancement d'un processus de recrutement. Cette étape consiste à analyser la pertinence du poste et des exigences y relatives ainsi que des changements en cours ou à venir de son contexte.

<sup>27</sup> Cf. Annexe au rapport, chap. 2 à 7.

<sup>28</sup> Cf. Annexe au rapport, chap. 8 et 9.

## L'analyse du besoin est-elle appropriée?

*L'analyse du besoin est généralement qualifiée de bonne car une réflexion est menée de manière systématique au niveau du département. Toutefois, une réflexion stratégique à l'échelon du Conseil fédéral fait défaut.*

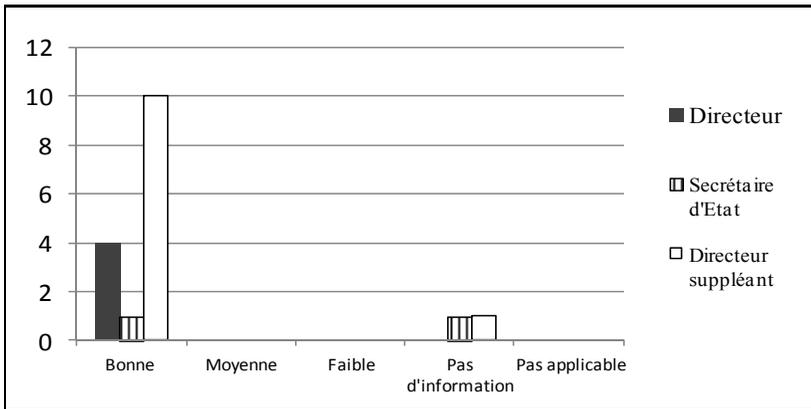
Compte tenu des cas étudiés, l'analyse du besoin s'avère systématique et menée sérieusement (illustration 4). Dans deux cas, l'information relative à cette analyse manque, mais cela ne signifie pas qu'elle n'a pas été menée. L'importance de cette étape est donc reconnue.<sup>29</sup>

Les fonctions de directeur ne font généralement pas l'objet de changements importants. Les postes de suppléant sont davantage sujets à modifications, en raison du cumul fréquent des fonctions de suppléant et de chef de division. Ainsi, lors d'un départ ou d'une vacance, l'analyse du besoin porte sur les changements en cours ou à venir dans l'unité concernée, ainsi que sur les possibilités de réorganisation, voire d'économies potentielles. Dans plusieurs cas, ces analyses ont débouché sur des modifications concrètes.

Les propositions soumises au Conseil fédéral font généralement part de l'analyse du besoin, mais dans certains cas, la vacance est la seule justification.

Illustration 4

### Appréciation de l'analyse du besoin (17 cas, 2012)



L'analyse du besoin est toujours menée à l'échelle du département. Le Conseil fédéral n'est pas impliqué et ne s'implique pas dans cette étape. La départementalisation extrême à ce niveau fondamental du processus ne permet pas au Conseil fédéral de mener une réflexion de fonds sur l'organisation de l'administration, sur la recherche de synergies potentielles ou encore sur la (re-)définition des tâches trans-

<sup>29</sup> Il convient de relever une pratique qui ne s'est pas produite en 2012, mais qui a pu être observée avant et après 2012: la création de postes suite à la volonté de réorientation de la carrière d'un cadre supérieur ou lorsque le chef de département souhaite se séparer d'un directeur d'office. Ces créations de fonctions sans analyse du besoin suscitent des questions qui n'ont pas été traitées dans le cadre de cette évaluation.

versales au sein de l'administration, alors que les relations entre offices sont nombreuses et ne s'arrêtent pas aux frontières départementales.

### 3.2 Stratégie de recherche

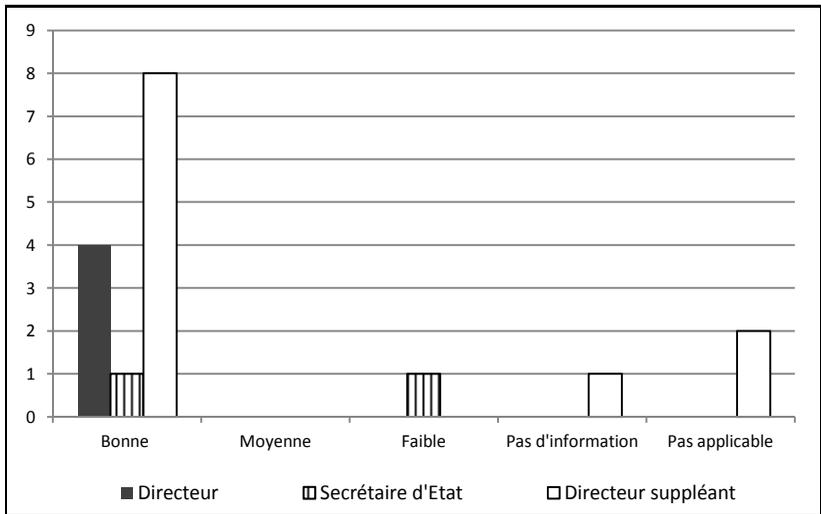
Selon les experts interrogés, de par l'augmentation de la complexité des tâches incombant aux cadres supérieurs, le cercle des candidats potentiels à un poste se restreint. La stratégie de recherche est donc d'autant plus cruciale et doit permettre d'atteindre l'ensemble des candidats potentiels.

#### La stratégie de recherche est-elle adéquate?

*C'est avant tout la fonction puis la politique du département qui définissent la stratégie de recherche menée et sa qualité. La stratégie de recherche de candidatures est généralement adéquate. Toutefois, pour les postes de directeurs suppléants, il manque une réflexion en matière de gestion de la relève. Le recours à la mise au concours est pertinent à l'exception des postes de direction au sein du DFAE. Par ailleurs, les motifs du renoncement à la mise au concours ne sont pas explicites. Enfin, les approches directes de candidats ne sont pas toujours adéquates lorsqu'elles sont menées par le chef de département.*

Illustration 5

#### Appréciation de la stratégie de recherche (17 cas, 2012)



#### Stratégie de recherche sans gestion stratégique de la relève

La stratégie de recherche pour les postes de directeur d'office est adaptée et cohérente par rapport à l'analyse du besoin effectuée (illustration 5).

Pour une position de secrétaire d'Etat, la stratégie de recherche apparaît comme faible étant donné qu'elle a été menée de manière très limitée et peu transparente, sans information ni rencontre avec les candidats potentiels.

Une difficulté majeure de la recherche de candidats consiste à éviter toute fermeture de la procédure dès le départ lorsque le chef de département (ou le directeur d'office dans la sélection de son suppléant) a un favori, sans pour autant conduire une recherche alibi. En effet, bien qu'il soit évident ou logique qu'un chef de département puisse disposer d'un favori, cela peut poser une série de problèmes importants: le signal donné au favori (candidat «unique») ainsi qu'au public est inadéquat, et l'absence de confrontation avec d'autres candidats supprime toute concurrence et toute chance de sélectionner un candidat encore meilleur.

Pour les directeurs suppléants, et bien que la stratégie de recherche paraisse cohérente avec l'analyse du besoin dans la plupart des cas, la question se pose de la pertinence du point de vue de la gestion de la relève. Comme la procédure de sélection est généralement déléguée à la direction de l'office, il n'existe aucune réflexion en matière de relève, ni au niveau du département ni à celui du Conseil fédéral. Selon plusieurs experts interrogés, on attend qu'un poste se libère pour chercher un successeur, mais rien n'est entrepris au préalable, notamment dans une optique de promotion et de développement des cadres internes. Seuls le DDPS et le DFAE (pour le processus de carrière diplomatique) disposent d'instruments de réflexion et de mesures systématiques en matière de gestion de la relève des cadres supérieurs.

#### *Pratique de la mise au concours adéquate à quelques exceptions*

Selon l'art. 7 LPers, les postes vacants doivent faire l'objet d'une mise au concours publique. La mise au concours est considérée au sein de l'administration comme une bonne pratique, non seulement pour disposer de candidatures externes auxquelles le département n'aurait pas pensé, mais aussi car elle implique généralement un processus de sélection soigneux et offre des gages de transparence et de confiance au public.

Sur les 17 cas étudiés (en dehors des 20 cas relevant de la carrière militaire ou diplomatique), sept cas ont été mis au concours (tableau 2). Trois des quatre postes de directeur ont été mis au concours, l'un des deux postes de secrétaire d'Etat, et enfin trois des onze postes de directeur suppléant ou de secrétaire général suppléant. Dans le cas du directeur, les motifs de l'absence de mise au concours sont explicites alors qu'ils ne le sont pas dans celui du secrétaire d'Etat. Lorsque la fonction de directeur suppléant est complémentaire à une autre fonction (notamment celle de direction d'une division en tant que vice-directeur) l'absence de mise au concours externe apparaît comme aussi adéquate dans cinq cas concernant les directeurs suppléants (dans trois autres cas, l'information n'est soit pas disponible, soit le critère n'est pas applicable).

**Types de mise au concours**

Fonction	Mise au concours externe	Mise au concours interne	Absence de mise au concours
Secrétaire d'Etat	1		1
Directeur	3		1
Directeur suppléant	3		8
Processus de carrière militaire	2	3	6
Processus de carrière diplomatique		8	1

*Absence de mise au concours pour des cadres supérieurs au DFAE*

La nomination des secrétaires d'Etat au sein du DFAE n'apparaît pas cohérente. En effet, durant la période 2009–2011, le poste de secrétaire d'Etat a été attribué dans le cadre du processus de carrière, comme en témoigne la proposition adressée au Conseil fédéral. En 2012, le poste sort du processus de carrière mais n'est pas mis au concours pour autant.

En outre, les deux postes de directeur attribués au sein du DFAE durant la période 2009–2011 n'ont pas été mis au concours. Au vu de ces éléments, il s'avère que le processus de carrière peut servir à justifier l'absence de mise au concours dans des cas parfois discutables, tels que des directeurs dont la fonction n'exige pas une carrière diplomatique préalable.

A titre de comparaison, le DDPS distingue quant à lui clairement les postes relevant de la carrière militaire des autres postes dans les propositions qu'il adresse au Conseil fédéral.

*Motifs de renoncement à la mise au concours parfois non explicites et non exploités*

Les motifs de renoncement à la mise au concours sont rarement précisés. Il n'est dès lors pas possible d'établir s'ils sont justifiés ou non. L'art. 22 OPers demande bien que les justes motifs du renoncement à la mise au concours soient communiqués au DFF, mais cette disposition n'est pas réglée dans le détail et ne débouche sur aucune mesure. Il s'ensuit que l'information du DFF n'est pas mise en œuvre concrètement. De fait, les observations recueillies montrent que personne ne sait qui fait quoi de cette information, ni quand et sous quelle forme elle doit éventuellement être transmise au DFF.

*Forme de l'approche directe parfois inadéquate*

Parfois, la mise au concours est remplacée ou complétée par des approches directes de candidats. L'approche directe consiste à prendre contact directement avec des personnes disposant du profil établi. Cette approche est soit basée sur une étude complète du marché du travail réalisée par un expert (executive search), soit simplement menée par le chef de département sur la base de ses contacts.

Dans le cadre de la recherche de candidats pour deux des postes de directeur, la mise au concours s'est accompagnée d'approches directes par un expert externe. Cette politique relève d'une volonté du département concerné (DFF) d'analyser l'ensemble du marché du travail de manière professionnelle, systématique et indépendante

(elle a été menée dans deux cas de directeurs sur trois, et n'était pas applicable dans le troisième cas).

Dans les quatre autres cas relatifs à des directeurs ou à des secrétaires d'Etat, des approches directes ont été conduites par le chef de département ou ses plus proches collaborateurs (secrétaire général, collaborateur personnel). Ces approches directes menées directement par le chef de département (dans le cas des deux secrétaires d'Etat nommés en 2012) suscitent des questions quant à l'impact de la démarche. En effet, si la démarche est entreprise au niveau le plus haut, elle provoque un engagement d'une part et une attente de l'autre qui sont relativement forts et qui ont un effet marqué sur le résultat du processus.

Selon les experts interrogés, dans l'économie privée, le recours à un expert externe pour ce niveau de fonction est systématique. Même en présence d'un très bon candidat interne, la volonté de pouvoir comparer les candidats internes et externes subsiste.

### 3.3 Processus de sélection

#### **Le processus de sélection est-il complet, objectif, cohérent?**

*Souvent très complète pour les directeurs d'office, parfois inexistante pour les secrétaires d'Etat, la palette d'instruments utilisés est souvent inconnue pour les directeurs suppléants. Alors que l'objectivité est très différenciée selon les cas, les processus de sélection sont généralement cohérents. L'implication du chef de département dans le processus de sélection est généralement bonne, à l'exception des cas de directeur suppléant.*

En 2009, le Conseil fédéral avait annoncé qu'il prendrait des dispositions de manière à assurer en tout temps la possibilité de reconstituer la sélection quant à son déroulement, à la procédure et à la décision<sup>30</sup>. Pourtant, comme le montrent les données ci-après, un grand nombre de nominations n'ont pu être appréciées faute d'informations et de possibilité de reconstitution du processus. Dans certains cas, les informations n'ont été mises à disposition du CPA qu'au moment de la consultation du projet de rapport auprès des départements.

Dans le même avis, le Conseil fédéral avait annoncé que pour chaque décision concernant le personnel qui doit être prise par le Conseil fédéral, des données de base seraient mises à disposition du chef de département compétent, notamment en ce qui concerne les aptitudes professionnelles, directionnelles, personnelles et le caractère des candidats. Pour déterminer la capacité de direction ainsi que les aptitudes personnelles et le caractère des candidats retenus, des procédures appropriées sont appliquées (par ex. assessment). Les résultats de cet examen sont évalués par la personne responsable de l'ensemble du processus et ils sont consignés par écrit.

Si ces informations sont à disposition du chef de département dans certains cas, elles ne le sont pas systématiquement. En outre, elles sont rarement écrites, à l'exception des assessments, lorsque ces derniers ont été réalisés (rapport de l'expert).

<sup>30</sup> Rapport de la CdG-N du 28.11.2008 sur les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée. Avis du Conseil fédéral du 22.4.2009 (FF 2009 3045).

## La palette d'instruments est-elle complète?

*Souvent très complète pour les directeurs d'office, parfois inexistante, la palette d'instruments utilisés est souvent inconnue pour les directeurs suppléants.*

La première étape d'un processus de sélection consiste à décider, à partir d'une liste de l'ensemble des candidatures, quels candidats poursuivront le processus, sur la base de critères définis. Puis une ou plusieurs phases d'entretiens sont conduites avec les candidats par un expert externe, le secrétaire général ou le chef de département. Des assessments et des références peuvent compléter le dispositif.

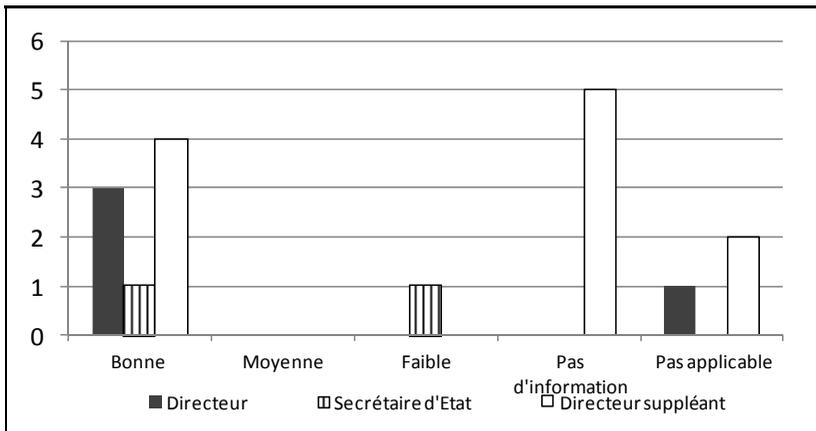
La palette est appréciée selon les instruments utilisés et leur complémentarité.

Elle est jugée bonne pour tous les postes de directeur et pour un poste de secrétaire d'Etat. Elle est qualifiée de faible pour un poste de secrétaire d'Etat, vu l'inexistence d'instruments à ce stade (illustration 6).

Il n'existe aucune information concernant les éventuels instruments utilisés pour plus de la moitié des postes de directeur suppléant. La manière dont le directeur de l'office a choisi son suppléant parmi ses vice-directeurs n'est pas explicite et n'est pas connue du département.

*Illustration 6*

### Appréciation de la palette d'instruments de sélection (17 cas, 2012)



## Le processus de sélection est-il objectif?

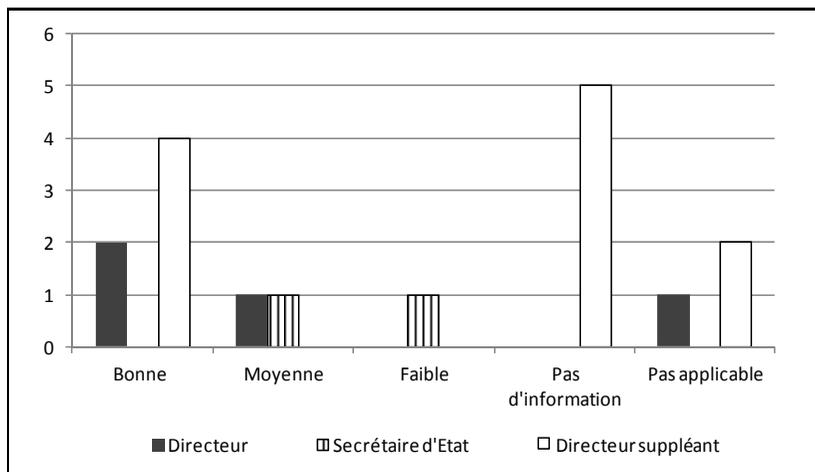
*Objectivité différenciée selon les cas*

L'objectivité de la procédure est appréciée selon la manière dont les instruments sont déployés au cours de la sélection: application systématique des instruments aux candidats, présence d'avis externes, prise en compte de candidatures alternatives. Il apparaît que le processus de sélection est généralement objectif pour les directeurs nommés en 2012, moyen pour l'un des secrétaires d'Etat et faible pour l'autre (illustration 7).

Pour les directeurs suppléants, lorsqu'il est possible d'apprécier ce critère (c'est-à-dire dans 4 cas sur 11), les processus sont objectifs. Dans les autres cas, le département ne détient pas d'information à ce sujet ou ce critère n'est pas applicable.

Illustration 7

### Appréciation de l'objectivité du processus de sélection selon la fonction (17 cas, 2012)



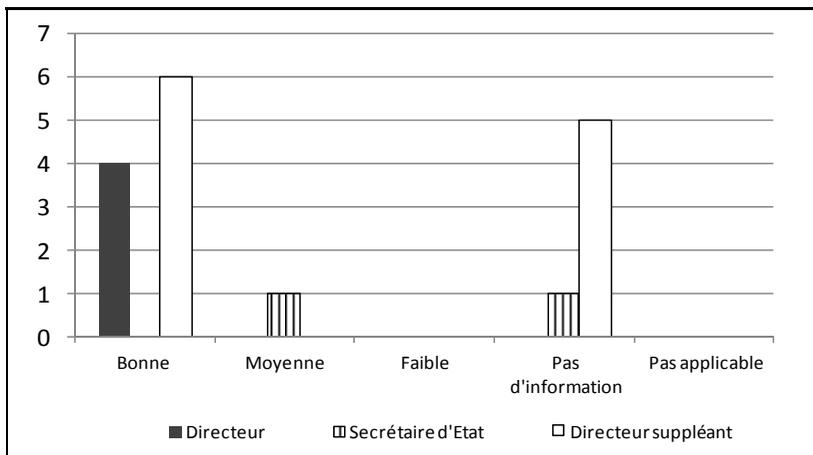
### Le processus de sélection est-il cohérent?

#### *Bonne cohérence des processus mis en œuvre*

La cohérence du processus est appréciée par rapport au calendrier des différents événements (candidatures, entretiens, assessments), ainsi que par la nature des instruments appliqués, au regard de leur pertinence avec l'analyse du besoin et la stratégie de recherche.

Il apparaît que, pour tous les postes de directeurs, le processus de sélection mis en œuvre est cohérent (illustration 8). Ce processus n'a pas pu être jugé pour un poste de secrétaire d'Etat, à défaut d'informations sur l'analyse du besoin effectuée. Dans le second cas, la cohérence est qualifiée de moyenne en raison de l'apparition d'un nouveau candidat en fin de processus. Pour les directeurs suppléants, la cohérence du processus est bonne dans six cas et ne peut être appréciée faute d'informations dans cinq autres cas.

### Appréciation de la cohérence du processus de sélection selon la fonction (17 cas, 2012)



#### Implication dans le processus

##### *Bonne implication mis à part pour les directeurs suppléants*

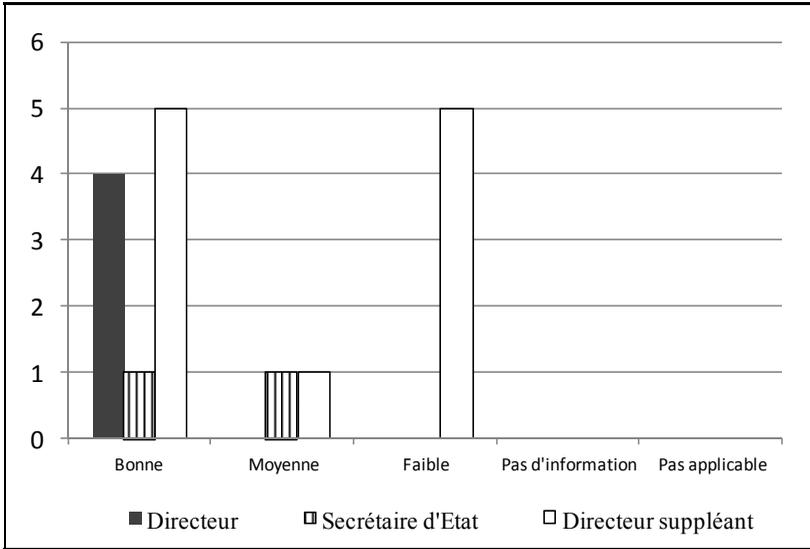
Vu les responsabilités des cadres supérieurs et étant donné que leur recrutement est une décision des plus stratégiques incombant à un chef de département, et que de plus seul ce dernier participe aux séances du Conseil fédéral, il paraît évident que le chef de département doit être impliqué dans le processus. Ce critère donne dès lors une appréciation sur l'implication du chef de département.

Il s'avère que pour les postes de directeur, l'implication du chef de département est systématique (illustration 9).

Pour les secrétaires d'Etat, la procédure est jugée bonne dans un cas et moyenne dans l'autre. L'appréciation moyenne s'explique par le fait que le chef de département était très impliqué dans le processus, mais qu'il n'a pas rencontré d'autres candidats que celui qu'il proposait.

Pour les directeurs suppléants, l'implication du chef de département est qualifiée de faible dans six cas sur onze, en raison de l'absence d'entretien avec le candidat proposé au Conseil fédéral ainsi que le manque d'information sur le processus de sélection mené à l'échelle de la direction de l'office.

### Appréciation de l'implication dans le processus de sélection selon la fonction (17 cas, 2012)



### 3.4 Bases d'information du Conseil fédéral

#### Le Conseil fédéral se base-t-il sur des informations complètes et de qualité?

*Le Conseil fédéral ne dispose que d'une documentation limitée, souvent incomplète et de qualité variable: la manière dont la sélection a été opérée n'est présentée que dans un quart des cas, les critères de sélection déterminants ne sont pas transparents, le résultat du contrôle de sécurité n'est connu que dans la moitié des cas et parfois, les informations en la matière sont inexactes. Le cas échéant, des informations supplémentaires sont communiquées oralement lors de la séance du Conseil fédéral, mais elles ne sont pas consignées par écrit.*

#### *Bases d'information écrites inégales et incomplètes*

Sur le fond, les propositions que les départements transmettent au Conseil fédéral sont appréciées de manière critique. En effet, parmi les cas de 2012 qui ont été analysés, la proposition est jugée adéquate pour un directeur et deux directeurs suppléants (illustration 10).

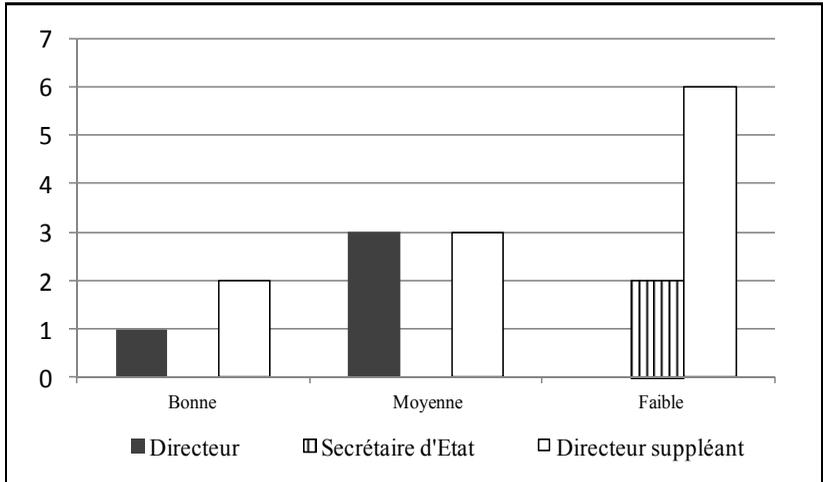
Dans six cas, dont trois directeurs et trois suppléants, elle est jugée moyenne car elle ne fait pas mention des critères de sélection déterminants ou de motifs justifiant l'absence de mise au concours. Cela signifie que sur la base de la proposition, il n'est pas possible de savoir pourquoi tel candidat a été choisi plutôt qu'un autre.

Dans huit cas (deux secrétaires d'Etat et six directeurs suppléants), la proposition est jugée faible. Au manque de transparence quant aux critères de sélection et à la

procédure de sélection vient s'ajouter une information parfois lacunaire quant aux contrôles de sécurité relatifs aux personnes.

*Illustration 10*

### Appréciation des propositions des départements selon la fonction (17 cas, 2012)



Dans son appréciation des propositions, le CPA est parti du principe que le Conseil fédéral doit disposer au préalable des informations les plus pertinentes concernant une proposition de nomination étant donné l'importance de ces nominations. Il s'agit d'une part d'informations complètes sur le processus de sélection et sur les instruments utilisés et d'autre part d'informations sur les critères décisifs de sélection, conformément aux déclarations du Conseil fédéral<sup>31</sup>. Si ces informations décisives ne peuvent pas, pour des raisons de confidentialité, être transmises au Conseil fédéral, celui-ci aurait dû, selon les experts interrogés et le CPA, nommer une entité responsable du contrôle de ces critères et donc de la garantie de la qualité du processus. D'autres organisations, confrontées tout autant (voire davantage si l'on pense aux sociétés cotées en bourse) à des exigences de confidentialité, ont recours à différentes méthodes pour garantir la qualité du processus (contrôle par un pair, comité de nomination, structure neutre).

Un critère décisif de sélection ne peut généralement s'apprécier que par comparaison à d'autres candidatures et c'est à ce titre que certaines propositions sont lacunaires: ni les profils des candidatures alternatives, ni leurs éventuels avantages ou inconvénients, ni les éléments particulièrement décisifs ne sont précisés, même sous forme anonyme.

Le Conseil fédéral avait déjà répondu à la CdG qu'en règle générale pour des questions de confidentialité, les documents ne comportent aucune information sur les candidats qui n'ont pas été retenus. La plupart des personnes interrogées dans les

<sup>31</sup> Courrier du Conseil fédéral à l'attention de la CdG-N du 21.4.2010: Rapport de la CdG-N du 28.11.2008 sur les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée. Compte-rendu de la mise en œuvre des recommandations 1 à 6.

départements reconnaissent aussi que, par peur d'indiscrétion, les propositions transmises au Conseil fédéral ne contiennent aucun élément sensible. Ces informations sont éventuellement données par oral lors de la séance du Conseil fédéral.

Quelques personnes interrogées dans les départements admettent qu'il est ainsi difficile, pour l'autorité de nomination et plus précisément pour les chefs de département de pouvoir apprécier les propositions des autres départements. Il n'est souvent pas possible de savoir, sur la base des propositions, en quoi la personne proposée se différencie précisément des autres candidats et si elle dispose du profil de compétences requis. La compétence de nomination du Conseil fédéral est donc davantage formelle.

#### *Informations sur la procédure de sélection uniquement en cas de mise au concours externe*

En l'absence de mise au concours externe, aucune procédure ni aucun instrument ne sont mentionnés. Cela signifie que dans trois quarts des cas (60 sur 81) la proposition adressée au Conseil fédéral ne fait aucune mention du processus de sélection.

Sur les 81 cas étudiés sur la période 2009 à 2012, le poste a été mis au concours 24 fois et la quasi-totalité des propositions y relatives contiennent les informations prévues, telles que le nombre de candidatures et leur répartition par langue et par genre ainsi que, dans une moindre mesure, des informations sur les instruments de sélection.

#### *Critères de sélection peu déterminants*

Lorsque les critères de sélection sont évoqués, ils ne sont dans la plupart des cas pas discriminants. Ces critères font généralement référence aux qualités du candidat, mais ils ne permettent pas de comprendre pourquoi celui-ci en particulier a été sélectionné par rapport aux autres. Si la mention du nom des autres candidats est délicate, il n'est pas compréhensible pour autant que le critère fondamental de sélection soit rarement identifiable.

#### *Moitié des décisions prises par le Conseil fédéral sans connaissance du résultat du contrôle de sécurité*

Seule la moitié des nominations effectuées par le Conseil fédéral se fondent sur une proposition faisant état du résultat du contrôle de sécurité (tableau 3). Il convient de relever que le DDPS se distingue par une pratique systématique en la matière (douze cas). Le DFI également, mais un seul cas est concerné. Dans la seconde moitié des cas, les démarches en vue du contrôle de sécurité n'ont été généralement entreprises qu'après la décision du Conseil fédéral.

Dans trois cas, les informations en matière de contrôle de sécurité contenues dans les propositions soumises au Conseil fédéral sont incomplètes ou inexactes selon le CPA.

Dans un cas, la proposition transmise au Conseil fédéral mentionne que la demande de conduite d'un tel contrôle a été déposée auprès de l'organe compétent. En réalité, la demande a été faite dix mois après la décision du Conseil fédéral.

## Contrôles de sécurité (37 cas, 2012)

	Contrôle de sécurité effectué avant la proposition	Demande déposée avant la proposition Avec réserve	Demande déposée après la proposition Avec réserve	Demande déposée après la proposition Pas de réserve	Autres
DDPS	12				
EDI	1				
DETEC	3	2			
DFE	2		1		
DFAE			5	3	2 <sup>32</sup>
DFE		1	1		
DFJP			2		2
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>4</b>

Dans deux cas (tableau 3, DFJP, «Autres»), les propositions du département mentionnent des contrôles de sécurité réalisés, sans en préciser le niveau. En fait, il s'agit de contrôles de sécurité étendus (art. 11 OCSP). Pour le CPA, ces candidats à des postes de directeur suppléant auraient dû faire l'objet d'un contrôle de sécurité étendu avec audition selon l'art. 12 OCSP.

Dans sa prise de position de mai 2013<sup>33</sup>, le DFJP estime quant à lui que l'on ne peut pas conclure au fait que le niveau de contrôle est inadéquat étant donné que l'OCSP ne précise pas le degré de contrôle pour chaque fonction. Pourtant, l'art 12. OCSP est clair et stipule que le centre spécialisé de la Chancellerie fédérale effectue les contrôles de sécurité étendus avec audition pour les cadres nommés par le Conseil fédéral.

L'interprétation du DFJP est donc sujette à caution. Les échanges à ce sujet entre le Conseil fédéral et les CdG ainsi que la pratique de tous les autres départements ne laissent planer aucun doute:

- Dans son compte-rendu du 21 avril 2010<sup>34</sup>, le Conseil fédéral constatait que seul un contrôle de sécurité effectué aux termes de l'art. 12 permet de clarifier de manière approfondie et d'apprécier les antécédents et l'entourage de la personne contrôlée. Des contrôles de sécurité selon les art. 10 ou 11 (sans audition) ne sont pas appropriés pour clarifier de manière suffisante les risques des plus hauts fonctionnaires du pays selon le Conseil fédéral. C'est dans ce contexte que l'OCSP a du reste été développée.

<sup>32</sup> Les deux «cas particuliers» du DFAE concernent des nominations de novembre 2012, dont la demande n'avait pas encore été effectuée lors de la prise d'information du CPA.

<sup>33</sup> Prise de position du DFJP de mai 2013 relative au projet de rapport du CPA.

<sup>34</sup> Courrier du Conseil fédéral à l'attention de la CdG-N du 21.4.2010: Rapport de la CdG-N du 28.11.2008 sur les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée. Compte-rendu de la mise en œuvre des recommandations 1 à 6.

- Dans sa prise de position du 29 mai 2013<sup>35</sup>, le Conseil fédéral indique que les contrôles de sécurité élargis avec audition (art.12 OCSP) relatifs aux deux nominations du DFJP évoquées ci-dessus ont été demandés. Cela rend peu compréhensible la prise de position du DFJP datant également de mai 2013 relative au projet de ce présent rapport.

Durant la période 2009-2011, seul un quart des 44 cas étudiés ont fait l'objet d'un contrôle de sécurité avant la décision du Conseil fédéral. Pour un deuxième quart, les propositions comportent une réserve. Dans 20 cas, aucune information n'est fournie à ce sujet. Bien que ces cas se soient déroulés après l'inspection de la CdG-N sur l'affaire Nef, les bases normatives n'avaient pas encore été rectifiées et un certain flou régnait quant au moment où ces contrôles devaient être effectués.

Il convient aussi d'évoquer les propositions relatives à deux nominations intervenues durant cette période et qui se distinguent par des informations surprenantes quant au contrôle de sécurité:

- Dans un cas (fin 2010), il est indiqué que le contrôle de sécurité n'est pas nécessaire alors qu'il s'agit de la nomination d'un directeur d'office.
- Dans un autre cas (2009), la proposition mentionne que ce contrôle n'est pas requis mais que, malgré cela, le candidat a été questionné par le département en matière de risques et qu'il a répondu de manière claire et convaincante. Sachant qu'il s'agit du directeur d'un office fédéral de grande taille et ayant accès à des données qui doivent être qualifiées de sensibles, ce deuxième cas est peut-être révélateur de la faible importance accordée à ces contrôles.

#### *Informations orales et indiscretions*

La transmission de la proposition de nomination du département au Conseil fédéral ouvre la procédure de co-rapport. Toutefois, comme les propositions sont transmises tardivement (dans beaucoup de cas le soir avant la séance du Conseil fédéral), la possibilité matérielle de produire un tel co-rapport s'avère difficile.

Cette procédure n'a jamais abouti à des co-rapports de la part des autres chefs de département. Il peut arriver que certains chefs de département prennent contact pour informer ou s'informer, mais ce n'est pas la règle.

Le maintien de la confidentialité est, selon la plupart des personnes interrogées, un problème récurrent dans les processus impliquant le Conseil fédéral et qui ne concerne pas que les affaires du personnel, mais l'ensemble des affaires soumises au collège gouvernemental. Certains départements déclarent souffrir de ces indiscretions et les jugent inacceptables, notamment du fait que des personnes sont citées dans les médias alors que la procédure de nomination n'est pas terminée. Cela peut avoir des conséquences non seulement sur le résultat du processus, mais aussi sur les personnes concernées et leur carrière.

Ces indiscretions sont souvent évoquées afin d'expliquer pourquoi les propositions soumises au Conseil fédéral sont assez sommaires et ne présentent pas les aspects importants du processus. Vu ce risque, les départements estiment en effet qu'il est nécessaire d'être restrictifs dans ce qui est consigné par écrit. Conséquemment, les

<sup>35</sup> Contrôle de l'inspection faite par la CdG-N à propos des circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'Armée. Rapport de la CdG-N du 12.4.2013; Prise de position du Conseil fédéral du 29.5.2013.

motifs qui ont porté au choix d'un candidat ne peuvent généralement pas être mentionnés dans la proposition transmise au Conseil fédéral. Ces informations centrales sont éventuellement communiquées oralement par le chef de département, lors de la séance du Conseil fédéral.

### **3.5 Utilisation de la marge de manœuvre par le Conseil fédéral**

#### **Le Conseil fédéral se donne-t-il les moyens de remplir sa compétence de nomination?**

*Aucune action traçable du Conseil fédéral, sauf indiscretion*

Dans le cadre des 81 nominations étudiées entre 2009 et 2012:

- les propositions n'ont jamais fait l'objet de co-rapports de la part des autres départements;
- il n'y a jamais eu d'audition d'un candidat par le Conseil fédéral;
- le Conseil fédéral n'a jamais refusé de proposition lui ayant été soumise;
- dans un cas dont la presse s'est fait l'écho (secrétaire d'Etat SEFRI), le chef de département a retiré sa proposition initiale suite à la séance du Conseil fédéral. Toutefois, le Conseil fédéral n'avait pris aucune décision à ce sujet.

Ce dernier élément représente la seule action «recensée» de la part du Conseil fédéral, dans les cas sous revue. En outre, cette action se limite, selon les informations communiquées au CPA, à un accueil «partagé» de la proposition initiale. Il n'y a pas eu de décision du Conseil fédéral. Ce cas est souvent cité en exemple du bon fonctionnement du système et de la prise au sérieux, par le Conseil fédéral, de sa compétence de nomination. Toutefois ce cas dénote aussi une incapacité à traiter les objets avec la confidentialité attendue.

#### *Principe de non-agression mutuelle*

Selon les personnes interrogées, les propositions sont généralement accueillies de manière positive par les autres chefs de département. La retenue et la volonté de non-ingérence dans les nominations des autres départements sont plutôt la règle.

Les propositions relatives aux directeurs suppléants, aux chefs de mission et aux officiers généraux entraînent encore moins de discussions au sein du collège. La nomination par le Conseil fédéral s'avère donc n'être qu'une étape formelle dans la plupart des cas.

#### *Rôle préventif du passage au Conseil fédéral*

Au vu de ce qui précède, c'est donc avant tout le passage devant le Conseil fédéral qui joue un rôle préventif et opère un éventuel effet, plutôt que l'action directe du Conseil fédéral. Comme en témoignent les nombreux avis recueillis, le fait que l'objet soit traité par le Conseil fédéral exerce une pression en termes de qualité sur les propositions de nomination et protège de l'arbitraire. Cela conduirait les départements à être davantage critiques et prudents dans leurs propositions et à mener des processus transparents.

### 3.6

### Bases normatives

#### **Les bases normatives sont-elles adaptées pour assurer une mise en œuvre adéquate?**

*Les bases légales n'apparaissent pas comme un facteur essentiel dans la mise en œuvre différenciée de la compétence de nomination, si ce n'est par leur précision éventuellement insuffisante (notamment au niveau des motifs de renoncement à la mise au concours). Ce sont avant tout le rôle que s'attribue le Conseil fédéral et les politiques des différents chefs de département qui expliquent les différences de pratiques. La question de la pertinence de la compétence de nomination au niveau du Conseil fédéral peut alors se poser.*

#### *Vérification des fonctions soumises à la décision du Conseil fédéral*

La pertinence de l'art. 2, al. 1, OPers, qui précise les fonctions soumises à la compétence de nomination du Conseil fédéral, peut se poser vu que les propositions concernant la plus grande partie d'entre elles (directeurs suppléants, chefs de mission, officiers généraux) ne suscitent aucun débat, voire aucun intérêt de la part des autres départements. L'apport symbolique d'une nomination par le Conseil fédéral paraît peu convaincant pour justifier cette procédure.

En outre, comme l'indiquent les changements de directions (au niveau des offices fédéraux et des secrétariats d'Etat) liés de plus en plus souvent aux changements à la tête des départements, l'éventuelle stabilité conférée par une nomination à l'échelon du Conseil fédéral ne se vérifie pas.

#### *Manque de transparence quant aux motifs du renoncement à la mise au concours et à l'information du DFF*

L'art. 22 OPers, qui règle les exceptions au principe selon lequel les postes de l'administration doivent être soumis au concours (art. 7 LPers) est incomplet ou insuffisamment clair au regard de la pratique. Cet article visant à renforcer le caractère impératif de la mise au concours n'est pas mis en œuvre concrètement.

Deux problèmes majeurs se posent. Le premier est le manque de précision quant aux justes motifs du renoncement à la mise au concours. Le deuxième réside dans l'information du DFF. Pour autant qu'ils en informent le DFF, les départements peuvent, pour de justes motifs, renoncer au cas par cas à la mise au concours publique (art. 22, al. 3, let a, OPers). La formulation «pour autant» indique une condition obligatoire, mais au regard de la pratique, cet article est insuffisamment précis car il ne répond pas aux questions suivantes: A quel moment le DFF doit-il être informé? Dans quels buts le DFF doit-il être informé?

Dans sa forme actuelle cet article n'a aucune utilité.

### 3.7

### Processus de carrière militaire

Au sein du DDPS, le Groupement Défense dispose d'un système dit de carrière. Les militaires de carrière sont instruits de manière professionnelle en vue de leurs tâches et fonctions. Dans ce cadre, le processus de développement et de sélection sont spécifiques à ce Groupement.

*Analyse du besoin, stratégie de recherche et processus de sélection:  
identification et développement de la relève fondés sur un processus adéquat*

Le processus de sélection de la relève des cadres supérieurs au sein du Groupement Défense vise à identifier et à former la relève. Ce processus apparaît comme étant cohérent et adéquat. Il a notamment l'avantage d'inclure différents avis, que ceux-ci soient internes (au sein de la conduite de l'armée), ou externes par la conduite systématique d'un assessment.

Le processus est appliqué et les exigences sont remplies en matière de formation, de tests et d'assessments.

La pratique d'assessment du Groupement Défense apparaît comme étant cohérente dès lors qu'elle intervient dans le cadre d'un processus interne de carrière. Les assessments ne sont donc pas conduits par rapport à des fonctions en particulier mais bien dans une optique d'identification et de développement de la relève. Cela explique le fait, de prime abord surprenant, que des candidats au même poste subissent des assessments à des moments différents et auprès d'assesseurs différents.

*Analyse du besoin, stratégie de recherche et processus de sélection:  
rôle variable joué par la planification des successions*

La planification des successions<sup>36</sup> est un processus établi qui couvre un grand nombre d'étapes allant de l'analyse du besoin à la décision relative aux successions, en passant par la recherche de candidats.

C'est dans le cadre de la réflexion et de la discussion de cette planification que les profils d'exigences sont comparés avec les candidats potentiels, puis que les candidats sont sélectionnés.

Se pose alors la question de la «validité» de cette planification. En effet, dans beaucoup de cas elle constitue l'argument essentiel pour la proposition de nomination d'un candidat, dès lors que celui-ci est le successeur désigné. Dans un cas toutefois, le successeur désigné n'a finalement pas été retenu, mais sans qu'un processus transparent et objectif ne permette d'expliquer ce changement, mis à part une décision prise en commun par le chef de l'armée et le chef de département.

*Incohérence entre stratégie de recherche et processus de sélection*

Si la planification des successions (sélection) est effectuée de manière adéquate, la mise au concours interne (recherche) apparaît comme purement formelle.

En effet, la logique du processus de planification est de gérer dans une optique de moyen à long terme les successions dans les différentes fonctions, en ayant une connaissance approfondie des candidats potentiels au moyen des instruments de suivi et de développement mis en œuvre. Subséquemment, lorsqu'un candidat est d'ores et déjà désigné comme successeur dans la planification, l'utilité de la mise au concours doit être remise en question. Dans les deux cas observés en 2012, aucune autre postulation que celle du candidat prévu n'a été enregistrée.

<sup>36</sup> Cette planification se concrétise sous la forme d'un tableau qui présente pour chaque fonction d'officier général, la personne prévue pour le remplacer ainsi que les alternatives possibles.

*Processus de sélection et proposition au Conseil fédéral: respect systématique des consignes en matière de contrôle de sécurité*

Les propositions soumises au Conseil fédéral ont l'avantage d'être claires en matière de contrôles de sécurité relatifs aux personnes. Les propositions sont transmises au Conseil fédéral une fois le résultat du contrôle de sécurité connu. Dans un cas, suite à la connaissance du résultat du contrôle de sécurité, le candidat prévu n'a pas été retenu et une autre proposition a été soumise au Conseil fédéral.

*Proposition au Conseil fédéral: système de carrière relativement opaque*

Le processus de sélection des officiers généraux n'est pas mentionné dans les propositions soumises au Conseil fédéral (notamment les informations relatives à la planification des successions). Tantôt ces informations renforceront la proposition (lorsque la personne figure dans la planification par exemple), tantôt elles pourraient l'affaiblir (lorsque des choix différents de la planification sont effectués sans processus clair).

Ainsi, sous couvert d'un système de carrière peuvent se cacher différents processus. Si la flexibilité et la marge de manœuvre du chef de l'armée et du chef du département sont nécessaires, il n'en reste pas moins que la transparence fait parfois défaut.

### **3.8 Processus de carrière diplomatique**

Après leur admission au service diplomatique sur la base d'un concours, les collaborateurs du service diplomatique suivent un processus de carrière qui fait l'objet d'un suivi et d'appréciation à différents moments (évaluation des prestations, évaluation du potentiel). Le service diplomatique ne représente qu'une fraction de l'ensemble du personnel du DFAE (7 %).

*Analyse du besoin, stratégie de recherche et processus de sélection: outils adéquats dans leur conception, mais mise en œuvre variable*

Les différents outils de suivi sont cohérents et adaptés dans leur conception. Les analyses de potentiel conduites par la ligne hiérarchique à intervalles réguliers et les assessments menés à l'externe sont des instruments qui permettent de sélectionner le personnel disposant des caractéristiques recherchées pour devenir à terme chef de mission.

La mise en œuvre de ces instruments est toutefois problématique. La qualité des analyses de potentiel varie considérablement d'un supérieur à l'autre. D'autre part, la pratique des assessments n'est pas systématique. En effet, sur les neuf cas étudiés en 2012, seuls cinq disposaient de la recommandation issue de l'assessment lors de la sélection par le département et dans un sixième cas, cette décision a été prise sous réserve de la conduite de l'assessment, dont le résultat fut connu avant la proposition de nomination au Conseil fédéral. Dans un autre cas, il a été décidé de ne pas conduire d'assessment étant donné la prise de fonction de courte durée. Les deux derniers cas sont plus critiques, car dans l'un d'eux, le candidat n'avait pas été recommandé à l'issue de l'assessment, et dans l'autre, le résultat (positif) de l'assessment a été connu après la nomination par le Conseil fédéral.

Bien qu'une marge de manœuvre en la matière doive exister, ces différentes pratiques posent la question de la valeur des assessments. En outre, selon les entretiens, ces assessments sont conduits justement dans l'optique de la carrière et se focalisent sur cet aspect. Il paraît donc inadéquat de s'en passer, aussi lorsqu'une personne apparaît compétente pour un poste spécifique (en raison de sa connaissance du pays, de compétences linguistiques particulières), car une affectation est toujours limitée dans le temps et les compétences spécialisées peuvent ne plus avoir de signification ailleurs.

La mise au concours annuelle et les mises au concours intermédiaires permettent d'informer des postes qui vont se libérer. Cette pratique paraît adéquate.

#### *Processus de sélection complexe*

Du fait du régime des transferts, de la priorité accordée aux chefs de mission déjà nommés et des départs, et parce que ces événements sont asynchrones, la tâche est difficile. La mise sur pied de la Conférence des directeurs<sup>37</sup> pour gérer et décider des propositions d'affectation répond à ces difficultés par son suivi régulier. Les outils de gestion (tableau des postes, des mises au concours et des candidats potentiels) permettent de disposer d'une vue d'ensemble et des priorités.

#### *Valeur du processus de carrière diplomatique*

Les synergies opérées lors de fusion ou de transformation de bureaux de coopération en représentations diplomatiques remettent en partie en question le processus de carrière diplomatique vu que les conditions ne sont pas identiques pour les candidats. Le parcours, la formation et les étapes (assessment par exemple) ne sont pas les mêmes pour le personnel transférable du DFAE ou pour le personnel de la DDC. Par conséquent, lorsque des postes de chef de mission réservés au personnel issu de la carrière diplomatique sont confiés à du personnel n'ayant pas suivi ce parcours, se pose la question de la valeur du processus de carrière. Cette pratique pourrait susciter des incompréhensions de la part du personnel de carrière.

#### *Proposition au Conseil fédéral: sans contrôle de sécurité étendu avec audition*

Les propositions soumises au Conseil fédéral sont claires et systématiques. Toutefois, les chefs de mission nouvellement nommés par le Conseil fédéral ne font jamais l'objet d'un contrôle de sécurité étendu avec audition avant la décision du Conseil fédéral.

S'il est effectivement plus difficile d'organiser des entretiens avec du personnel à l'étranger, il n'en reste pas moins délicat qu'un Etat tiers puisse donner son agrément concernant un ambassadeur nommé par le Conseil fédéral dont le contrôle de sécurité pourrait, théoriquement en tout cas, s'avérer négatif.

<sup>37</sup> La Conférence des directeurs réunit le secrétaire d'Etat, le secrétaire général ainsi que les directeurs des différentes divisions du DFAE.

La procédure de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral se caractérise par le fait qu'elle relève essentiellement des départements. Le Conseil fédéral n'intervient pas, sauf exception, dans ce processus. La compétence de nomination du Conseil fédéral s'avère donc être presque exclusivement formelle.

La qualité des procédures menées à l'échelle du département est donc capitale. Pourtant, le Conseil fédéral valide la proposition du département sans garantie que le processus de sélection satisfasse à des règles élémentaires et sans connaissance détaillée de celui-ci.

**4.1****D'excellentes procédures et des mauvaises**

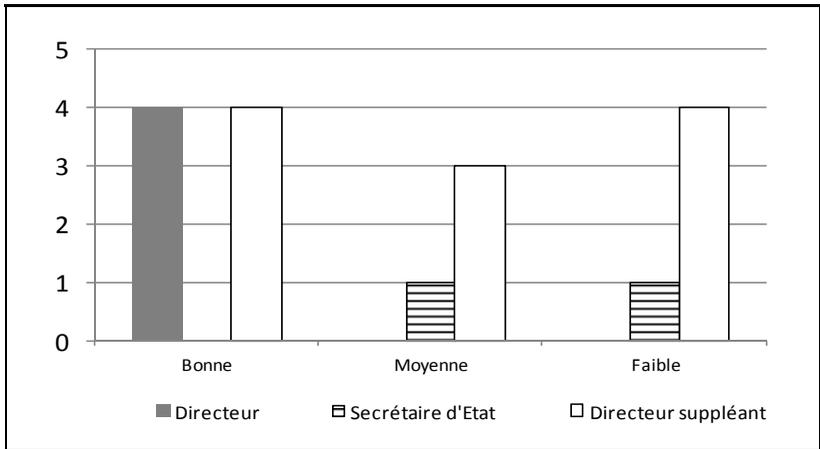
Les procédures de nomination des cadres supérieurs par le Conseil fédéral sont le fruit de processus variables dans leur qualité, leurs composants et leur transparence. Ainsi, cohabitent des nominations fondées sur des processus de bonne qualité (17 cas), sur des processus de qualité moyenne (9 cas) et sur des processus souffrant de plusieurs faiblesses (11 cas) (illustrations 11, 12 et 13).<sup>38</sup>

L'évaluation montre que les nominations des quatre directeurs, de quatre directeurs suppléants sur onze, de cinq officiers généraux sur onze et de cinq nouveaux chefs de missions sur neuf, sont basées sur des procédures de bonne qualité, du fait des réflexions menées en amont, de la mise au concours accompagnée d'approches directes, professionnelles, de candidats (pour les directeurs d'office) et de la sélection fondée sur des instruments complémentaires tels que des entretiens à plusieurs niveaux, des assessments et la prise de références.

Toutefois, pour un secrétaire d'Etat, quatre directeurs suppléants, quatre officiers généraux et deux nouveaux chefs de missions, les procédures se distinguent par plusieurs points faibles (absence de recherche de candidats, processus de sélection peu objectif, instruments appliqués de manière incohérente, manque d'implication du chef de département, proposition soumise au Conseil fédéral contenant des informations incomplètes).

<sup>38</sup> Ces appréciations synthétiques par cas sont fondées sur les appréciations spécifiques au niveau de l'analyse du besoin, de la stratégie de recherche, de la palette d'instruments de sélection utilisés, de l'objectivité ainsi que de la cohérence du processus, de l'implication du chef de département, et enfin de la qualité de la proposition soumise au Conseil fédéral. Lorsque tous ces critères sont jugés bons à l'exception d'au plus deux appréciations moyennes, l'appréciation synthétique est bonne. L'appréciation synthétique est moyenne, lorsqu'un des critères est jugé faible. L'appréciation synthétique est faible, lorsque plusieurs critères sont jugés faibles. Les appréciations des cas relevant de la carrière militaire ou diplomatique sont portées sur la base des points clés de ces nominations.

**Appréciation synthétique des nominations des directeurs, Secrétaires d'Etat et des directeurs suppléants (17 cas)**



**Appréciation synthétique des nominations issues de la carrière militaire et de la carrière diplomatique (respectivement 11 et 9 cas)**

Illustration 12

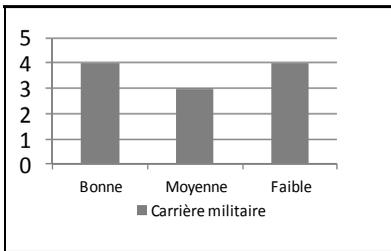
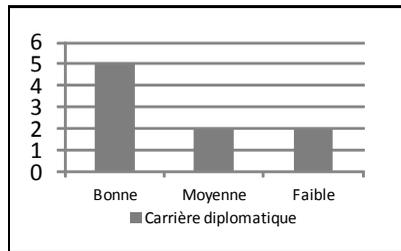


Illustration 13



**4.2 Des processus de carrière adéquats dans leur conception mais pas toujours rigoureux dans leur mise en œuvre**

Les processus de carrière militaire et diplomatique se caractérisent par des instruments de suivi, d'appréciation et de planification adéquats. Ils permettent de juger des possibilités d'évolution des candidats et de planifier la relève dans des contextes complexes (phénomènes de cascade dans les successions).

Les nominations ne respectent cependant pas toutes de manière rigoureuse les processus établis. Les outils tels que la planification des successions dans le cadre militaire ou les assessments dans le cadre diplomatique apparaissent comme la

justification fondamentale de la sélection dans certains cas, alors que dans d'autres ils ne sont pas respectés. Ainsi, dans cinq des onze cas d'officiers généraux, la personne nommée n'était pas prévue de manière spécifique dans la planification; sur les neuf nouveaux chefs de missions, seuls cinq avaient été recommandés à l'issue de l'assessment avant leur sélection par le département et un autre avait été sélectionné sous réserve de l'assessment, alors que cette étape apparaît essentielle dans le processus d'identification des chefs de mission potentiels.

Bien que les pratiques ci-dessus soient compréhensibles au cas par cas, la transparence n'est pas suffisante dès lors qu'il est attendu, ou sous-entendu, que ces processus de carrière soient mis en œuvre systématiquement. D'ailleurs, les propositions soumises au Conseil fédéral dans ces domaines ne mentionnent pas le processus de sélection. Ainsi, sous couvert d'un système de carrière peuvent se cacher différents processus.

### **4.3 Des bases d'information très souvent incomplètes**

Les propositions soumises au Conseil fédéral font omission des critères de sélection les plus pointus. Ces critères, les candidatures alternatives et le fondement réel de la sélection sont au mieux communiqués par oral lors de la séance du Conseil fédéral, par peur d'indiscrétions.

Cette peur conduit cependant à ce que le Conseil fédéral ne puisse pas disposer à l'avance d'informations complètes relatives à un objet qu'il doit traiter. Ce problème se pose de manière récurrente<sup>39</sup> dans les affaires du Conseil fédéral.<sup>40</sup>

Par ailleurs, les informations fournies au Conseil fédéral sont souvent incomplètes car elles ne mentionnent que rarement (20 % des cas) le processus de sélection. Parfois, les informations sont incomplètes voire inexactes en matière de contrôles de sécurité relatifs aux personnes.

### **4.4 Des pratiques peu sérieuses en matière de contrôle de sécurité**

Les discussions menées au Conseil fédéral à la suite de l'affaire Nef ne laissent planer aucun doute sur la nécessité de conduire des contrôles de sécurité relatifs aux personnes durant la procédure de nomination.<sup>41</sup> Le fait que la moitié des décisions du Conseil fédéral soit prise sans connaître le résultat de ce contrôle et que les démarches en la matière soient souvent entreprises après la nomination dénotent le peu de sérieux avec lequel la question du risque est abordée, ou alors le caractère alibi de cette démarche.

<sup>39</sup> Gestion par le Conseil fédéral des événements ayant mené à la démission du président de la BNS le 9 janvier 2012: entre dimension politique et compétences de surveillance. Rapport des CdG du 15.3.2013.

Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux États-Unis. Rapport des CdG du 30.5.2010.

<sup>40</sup> Cela soulève la question de son fonctionnement ainsi que des possibilités pour la haute surveillance parlementaire d'effectuer son travail.

<sup>41</sup> Rapport de la CdG-N du 28.11.2008 sur les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée. Avis du Conseil fédéral du 22.4.2009 (FF 2009 3045).

Il convient de préciser que les contrôles de sécurité pour les nominations relevant de la carrière militaire sont toujours menés avant la décision du Conseil fédéral mais qu'ils sont toujours entrepris après la décision pour les nouveaux chefs de mission dans le domaine diplomatique.

#### **4.5 Des processus parfois peu transparents voire non reconstituibles**

Le Conseil fédéral avait annoncé, dans son avis relatif à l'inspection de la CdG-N sur l'affaire Nef<sup>42</sup>, qu'il prendrait les dispositions nécessaires afin d'assurer en tout temps la possibilité de reconstituer le processus de sélection quant à son déroulement, à la procédure et à la décision.

Plusieurs nominations (dont un secrétaire d'Etat et cinq directeurs suppléants) n'ont pu être appréciées dans leur ensemble faute d'information et de possibilité de reconstitution du processus. L'évaluation montre que les mesures prises par le Conseil fédéral n'ont pas apporté les effets escomptés.

#### **4.6 Des informations parfois lacunaires à disposition du chef de département**

Le Conseil fédéral avait aussi annoncé, dans son avis relatif à l'inspection de la CdG-N sur l'affaire Nef<sup>43</sup>, que pour chaque décision concernant le personnel qui doit être prise à son niveau, des données de base seraient mises à disposition du chef ou de la cheffe du département compétent.

Si ces informations sont à disposition du chef de département dans certains cas, elles ne le sont pas systématiquement et très rarement par écrit tel que cela avait été annoncé.

#### **4.7 Une délégation de compétences sans contrôle**

Le Conseil fédéral tient un rôle très limité dans la procédure de nomination des cadres supérieurs. Le Conseil fédéral décide sans garantie concernant la qualité de la procédure de nomination menée au niveau des départements.

Sur les 81 cas analysés, les propositions soumises n'ont jamais fait l'objet de co-rapport, d'audition ou de décision négative du Conseil fédéral. Dans un cas, l'accueil partagé réservé à la candidature proposée par un département a conduit au retrait de cette proposition par le département.

Les informations transmises actuellement au Conseil fédéral servent davantage à répondre à des exigences formelles (quant au contenu de la proposition soumise au Conseil fédéral) plutôt qu'à satisfaire un besoin du Conseil fédéral. En effet, hormis

<sup>42</sup> Rapport de la CdG-N du 28.11.2008 sur les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée. Avis du Conseil fédéral du 22.4.2009 (FF 2009 3045).

<sup>43</sup> Rapport de la CdG-N du 28.11.2008 sur les circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée. Avis du Conseil fédéral du 22.4.2009 (FF 2009 3045).

le nom de la personne proposée, les informations les plus décisives (critères de sélection, candidatures alternatives) ne sont pas contenues dans la proposition.

Que le Conseil fédéral s'intéresse, le cas échéant, uniquement au candidat proposé sans vouloir prendre connaissance de la procédure de sélection est compréhensible. Par contre, le fait que le Conseil fédéral prenne des décisions de nomination sans avoir la garantie que le processus satisfasse à quelques règles élémentaires est beaucoup plus critiquable, d'autant plus que les quelques règles existantes ne sont très souvent pas respectées (contrôle de sécurité, motifs quant au renoncement de la mise au concours, transparence de la procédure de sélection). Actuellement, la qualité dépend uniquement de la pratique du département, sans contrôle tiers avant la décision du Conseil fédéral.

Une prise en main stratégique de la procédure de nomination par le Conseil fédéral fait défaut: que ce soit au niveau de la gestion stratégique de la relève (pour les directeurs suppléants), des opportunités de synergies (analyse de besoin), du partage des réseaux de connaissances (stratégie de recherche) ou encore du processus de sélection (garantie de la qualité), le Conseil fédéral n'est pas impliqué.

Cette faible implication du Conseil fédéral pose la question de la pertinence de sa compétence de nomination, qui est justifiée en premier lieu par son aspect symbolique.

#### **4.8 Des bases normatives limitées**

Les bases normatives, qui concernent la procédure de nomination des cadres supérieurs, définissent les fonctions pour lesquelles le Conseil fédéral est compétent ainsi que deux éléments de la procédure, à savoir le principe de la mise au concours des postes et celui des contrôles de sécurité relatifs aux personnes.

Bien que ces règles soient relativement limitées, elles soulèvent tout de même des interrogations. En effet, se pose la question de la pertinence de la compétence de nomination au niveau du Conseil fédéral étant donné que la plupart des nominations ne suscite aucun débat, voire aucun intérêt de la part des autres départements.

## Liste des abréviations

CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
ChF	Chancellerie fédérale
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la population et des sports
DEFER	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2013)
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie (jusqu'au 31.12.2012 puis, DEFER)
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
LMSI	Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure; RS 120
LParl	Loi fédérale du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS 171.10)
LPers	Loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération; RS 172.220.1
OCSP	Ordonnance du 4 mars 2011 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes; RS 120.4
OFPER	Office fédéral du personnel
OPers	Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération; RS 172.220.111.3
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SEFRI	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation

## Liste des interlocuteurs

### Administration fédérale

Bättig, Benno	Secrétaire général, DFAE
Blattmann, André	Chef de l'armée, DDPS
Brändle, Sissy Elisabeth	Cheffe du personnel, DFI
Bruhin, Lukas	Secrétaire général, DFI
Budliger, Artieda Helene	Directrice, Direction des ressources, DFAE
Chassot, François	Chef des ressources humaines, DETEC
Gafner, Daniel	Chef du personnel, Groupement Défense
Gasser, Jörg	Secrétaire général, DFF
Hämmerli, Roland	Chef du personnel, DDPS
Helbling, Thomas	Vice-chancelier
Herren, Walter	Chef des ressources humaines, DFF
Hirsbrunner, Verena	Suppléante Gestion des rémunérations, OFPER
Hürlimann Herbert	Collaborateur personnel de la Chancelière fédérale
Maurer, Peter	Secrétaire d'Etat, DFAE (jusqu' au 31.12.2011)
Reubi, Markus	Chef suppléant du personnel DFAE
Rindlisbacher, Brigitte	Secrétaire générale, DDPS
Rohrbasser, Benoît	Chef du personnel DFAE
Rühl Monika	Secrétaire générale, DFE
Schaerer, Barbara	Directrice, OFPER
Schipperijn Mark	Secrétaire de la Délégation des finances des Chambres fédérales (jusqu'à mi 2012)
Stalder, Gabriela	Spécialiste Ressources humaines, DFAE
Stalder, Manfred	Chef Management Development, Groupement Défense, DDPS
Terribilini, Marco	Chef Gestion des rémunérations, OFPER
Thomet, Bernhard	Chef de l'Etat-major du personnel DFAE
Thurnherr, Walter	Secrétaire général, DETEC
Vapenik, Hana	Cheffe suppléante des ressources humaines, DFF
Werder, Hans	Chef de projet FORTE, DFE
Wüthrich, Brigitte	Cheffe des ressources, DFJP
Wüthrich, Daniel	Chef des ressources humaines, DFE

### Experts du domaine du recrutement et de la sélection de cadres supérieurs

Baer, Oliver	Propriétaire, Xeloba, Berne
Brunner, Markus	Directeur, Network selection, Zürich
Caccivio, Peter	Partenaire, Xeloba, Berne
Gartenmann, Benno	Directeur, BGMP, Genève
Küpfer, Rolf	Directeur, Mercuri Urval, Berne

Lienert, Jörg  
Mercier, Jean-Yves Lucien  
Schilling, Guido

Directeur général, Jörg Lienert, Lucerne  
Partenaire, ProMan Consulting, Genève, Zürich  
Managing Partner, guido schilling ag, Zürich

## **Impressum**

### **Réalisation de l'évaluation**

Dr. Grosjean Nicolas, CPA (direction et réalisation du projet)

Bättig Christoph, CPA (accompagnement du projet)

### **Travaux préliminaires réalisés en 2009**

Dannecker Katja, CPA (cheffe de projet)

Dr. König Cornelius, expert externe (Université de Zurich, Institut für Arbeits- und Organisationspsychologie)

### **Remerciements**

*Le CPA remercie l'ensemble des interlocuteurs pour leur disponibilité dans le cadre des entretiens. Il tient à remercier tout particulièrement la Chancellerie fédérale pour le travail de collecte des données qu'elle a mené. Enfin, le CPA adresse sa reconnaissance aux secrétariats généraux des départements et à leurs collaborateurs pour la bonne collaboration et la mise à disposition des informations.*

### **Contact**

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

tél. +41 31 323 09 70 fax +41 31 323 09 71

Courriel: [pvk.cpa@parl.admin.ch](mailto:pvk.cpa@parl.admin.ch)

[www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Organes et députés > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration

*Langue originale du rapport: français*